

## **CIDADES SUSTENTÁVEIS NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO DA HISTÓRIA**

Jorge Wilhelm \*

A fim de abordar tão oportuno tema, conviria, inicialmente, explicitar nosso entendimento dos termos que compõem o título do nosso seminário. Sem pedantismo semântico, caberia começarmos dizendo algo sobre desenvolvimento, sustentabilidade e qualidade de vida, no contexto da presente intervenção.

### **1. Algumas definições iniciais**

#### **1.1. Desenvolvimento**

Em muitos textos e durante as décadas precedentes, autores têm usado a palavra desenvolvimento como sinônimo de crescimento da economia. Tal definição não nos parece adequada. O desenvolvimento é um processo, e usualmente tem sido referido a mudanças em um país, ao processo de sua modernização, de seu avanço civilizatório, do aumento do grau de satisfação de seus cidadãos. O grau de desenvolvimento permite estabelecer comparações entre países, donde as gradações de país desenvolvido, subdesenvolvido, e em vias de desenvolvimento. E também permite comparar situações através do tempo: melhorou, estagnou, ou piorou o processo de desenvolvimento?

---

\* Jorge Wilhelm é arquiteto e urbanista residente em São Paulo. Acaba de ver sancionado o Plano Diretor Estratégico dessa cidade, de cujo governo local é Secretário de Planejamento Urbano. Autor de diversos planos urbanos, entre os quais os de Curitiba, Campinas, São José dos Campos, Natal e Goiânia, foi nomeado Secretário Geral Adjunto da Conferência Habitat II (Istambul, 1996) da ONU. É autor de seis livros, sendo que no último, *Tênue esperança no vasto caos*, propõe a construção de um Renascimento para o Século XXI.

É inegável que a produção de riquezas, a economia de um país, tenha algo a ver com o seu desenvolvimento. Todavia, riquezas jacentes no subsolo, mas não produzidas, não utilizadas, constituem atributos insuficientes para definir o grau de desenvolvimento de um país. A aceção contida no termo deve, portanto, incluir o critério econômico, a modernização de sua tecnologia, os processos comerciais que lhe permitem usufruir internacionalmente de sua produção nacional.

Contudo, o critério econômico não parece suficiente para definir desenvolvimento, pois as riquezas produzidas e mesmo a modernização de um país podem realizar-se no contexto de imensas injustiça e exclusão sociais, de grandes disparidades entre ricos e pobres, de considerável atraso no atendimento em serviços para grande parcela da população, de péssimos indicadores de educação e de saúde, de injustiça na distribuição de renda, oportunidades e participação democrática.

O desenvolvimento deve, portanto, ser considerado também em seu caráter social e humano. Embora não prescindia do crescimento da economia nacional, esse processo deverá ser acompanhado de melhorias sociais e de um conteúdo humano evidenciado. Por essa razão, é oportuno lembrar Prebisch, diretor da CEPAL – Centro para a Economia da América Latina, da ONU, em sua sábia postulação: “[o] desenvolvimento, na América Latina, é antes de mais nada uma melhor distribuição da renda e das oportunidades...”

Por outro lado, o processo de desenvolvimento é também contingenciado por considerações ambientais, pois o que pode em certo momento parecer um avanço, seja pela expansão urbana, seja pelo aumento da produção industrial, quando feito às custas de um precipitado ou irracional desgaste e do desperdício de recursos naturais, ou pela criação de uma poluição crescente, dificilmente poderá ser definido como desenvolvimento. Esta constatação fez surgir, nos anos 90, o uso do adjetivo “sustentável”, aplicado ao substantivo “desenvolvimento”.

Finalmente, convém assinalar que o desenvolvimento é um processo que muda de caráter e, especialmente, de estratégias, segundo o momento histórico, a correlação de forças, as peculiaridades políticas nacionais, sendo legítima a existência de estratégias nacionais de desenvolvimento. O que equivale a dizer que estratégias podem diferir, mesmo quando destinadas a alcançar os mesmos objetivos humanos finais.

## 1.2 Sustentabilidade

Conforme antecipado, nos dias atuais é comum termos o substantivo desenvolvimento acompanhado pelo adjetivo “sustentável”; e todos conhecemos a origem dessa adjetivação. Ela resultou das boas lutas pela causa ambientalista e equivale a dizer que “não adianta fazer crescer a economia se for às custas da destruição ou do prejuízo ambiental; pois, mais cedo ou mais tarde, cessará o processo positivo do desenvolvimento, dando lugar às deseconomias da falta de recursos naturais, da ação contra a poluição, da recuperação do solo, etc.” Em virtude dessa origem, a palavra “sustentável” adquiriu sua coloração verde.

Com o passar do tempo, o adjetivo passou a ser transformado em substantivo: a sustentabilidade. E carregou a sua coloração verde para um conceito muito mais amplo, dando a entender que o processo do desenvolvimento consistia em um crescimento da economia dentro de critérios ecológicos, como se outros critérios de sustentabilidade não existissem, ou não fossem igualmente imprescindíveis para o processo.

O critério de sustentabilidade do desenvolvimento é, no entanto, interessante e oportuno, desde que o ampliemos, ultrapassando seu conteúdo ambientalista, sem, contudo, omiti-lo. Cabe, de fato, perguntarmos, em cada momento, em cada local, se o processo de desenvolvimento ocorrente tem condições de perdurar no tempo; se ele é, portanto, sustentável. A pergunta é rica e pode, por isso, ser desdobrada em muitas outras. Por exemplo: um desenvolvimento pode ser dito sustentável quando diminui a oferta de trabalho? É ele sustentável quando ocorre o aumento da distância entre ricos e pobres? O desenvolvimento se sustenta com aumento de violência e criminalidade? Ou com discriminação, preconceito ou violência contra grupos étnicos ou sociais? Nestas condições perdurará o desenvolvimento, ou se estará assistindo ao seu contrário, ou seja, a um processo de sua degeneração, ao seu fenecimento?

## 1.3 Qualidade de vida

Ultimamente, nos relatórios das Nações Unidas, tem comparecido ainda um outro termo a adjetivar o desenvolvimento: humano. Ele resultou da constatação de que as políticas e as estratégias propostas para países classificados como estando “em vias de desenvolvimento” – mais um eufemismo diplomático empregado para não ofender os brios nacionais desses países mais ou menos marginalizados das decisões políticas e econômicas

globais – não se traduziam por melhorias suficientes nos planos social e humano. Os indicadores sociais – saúde, escolaridade, educação, capacidade de consumo etc. – deveriam comparecer nas equações, qualificando os indicadores excessivamente econômicos do desenvolvimento.

Estabelecidos os parâmetros e os indicadores do desenvolvimento humano, mudaram as classificações e as comparações entre os diversos países. E chamou-se a atenção de políticos e de planejadores para o fato que a acepção de desenvolvimento deveria conter critérios sociais e humanos, além dos ambientais e econômicos.

Nada impede que, em futuro próximo, surjam outros critérios, sejam eles locais, ou temporais, e aumentem a adjetivação do conceito de desenvolvimento. O grau de governabilidade, a existência da organização criminal global, o grau de concentração de capitais financeiros, entre outros, são eventos de gravidade e espectro preocupantes o suficiente para justificar a necessidade de considerá-los no quadro das definições e das estratégias de desenvolvimento nacional.

Antes que ocorra a inclusão destes novos critérios, mas sem diminuir a importância e a gravidade de tais eventos contemporâneos, proponho que eles sejam incluídos no horizonte da definição de desenvolvimento, afirmando, desde já, que não há desenvolvimento quando o ambiente é prejudicado, os indicadores sociais pioram, a dignidade humana é desprezada, a oportunidade de trabalho diminuída, a democracia prejudicada, a riqueza concentrada e injustamente distribuída, e a economia estagnada. Sem adjetivos, porém com um conteúdo enriquecido, e localmente definido em estratégias nacionais e locais de desenvolvimento, poderemos nos entender melhor.

## **2. Desafios e possibilidades das cidades brasileiras.**

A temática urbana no Brasil não escapa do quadro de referência maior, desenhado por rupturas e ajustes do atual momento de transição da história, fortemente contingenciado pelo uso que a economia, em fase neo-monopolista, faz da tecnologia da comunicação que criou o ambiente chamado “globalização”. Todo país (e economia) periférico sofre um falso dilema: ficar artificialmente excluído da economia global, ou aceitar ser explorado. A recusa de ambas as alternativas que nos são oferecidas pelos teóricos neoliberais, por vezes de forma prepotente, implica a elaboração de estratégias próprias, adequadas, nacionais e lo-

cais, destinadas a conduzir o processo de participação global, a partir de um claro projeto de desenvolvimento nacional.

Para efeito do presente seminário gostaria, portanto, de considerar os desafios e as possibilidades das cidades brasileiras dentro do quadro referencial do desenvolvimento, como acima definido: sustentável no *lato sensu*. É importante grifar que a maior parte dos desafios que se apresentam ao desenvolvimento nacional localiza-se em território urbano.

É nas cidades, mormente nas metrópoles, que se geram as tensões do crescimento, da degradação, das injustiças, do consumo, mas também a quase totalidade da pesquisa e criatividade, assim como as decisões políticas relevantes. Para selecionar e debater alguns desses desafios, conviria categorizar cidades de natureza ou estágios de desenvolvimento muito diversos, embora todas de caráter muito brasileiro.

Em primeiro lugar, menciono a categoria das cidades novas, cidades pioneiras, situadas à beira de rodovias de penetração, em franjas pioneiras, por vezes, à boca de um sertão. O Brasil possui rica experiência, nem sempre suficientemente estudada nem incluída nos currículos que formam nossos urbanistas, na criação de cidades novas. Centenas de nossas cidades têm essa procedência e evidenciam, em sua estrutura e organicidade, terem tido a função de implantação urbana pioneira em sua origem, quando eram conhecidas como cidades na boca do sertão, ou em ponta de trilhos. Mesmo quando nasceram planejadas e por decisão política, como Goiânia e Brasília. Dependendo do estágio de seu desenvolvimento, seus desafios atuais poderão contemplar: função de mercado local e de apoio a atividades agrícolas; centro de irradiação local de instrução, educação e cultura; centro regional de atendimento em saúde; ponto de referência para articulação e transporte regional; comercialização para consumo local e de outras regiões, e para exportação. Além dos desafios inerentes a essas funções, tais cidades deverão enfrentar problemas do próprio desenvolvimento urbano, tais como: crescimento rápido da ocupação do solo; regulação do solo e zoneamento; relação entre transporte coletivo e parcelamento do solo; conservação do solo e demais questões ambientais associadas a drenagem, metabolismo de recursos naturais e preservação; construção democrática da representação política local; planejamento e distribuição adequada dos principais equipamentos, públicos e privados; previsão de distanciamento e articulação da cidade com relação à rodovia que eventualmente motivou seu nascimento.

Em outra categoria, a das cidades de porte pequeno, haverá que distinguir sua trajetória histórica, a fim de conhecer o motivo de seu porte

limitado, colocando os desafios na trajetória de um desenvolvimento possível e desejável. Nem toda cidade propicia o bem-estar de sua população mediante crescimento populacional ou expansão territorial; é preciso, caso a caso, estabelecer o que convém para esse bem-estar e, em seguida, definir o significado local de desenvolvimento, sua articulação microrregional, seu grau de polarização com a cidade maior, assim como definir qual a estratégia a aplicar em cada situação.

O contingente representado pelas numerosas cidades de porte médio é muito importante para o desenvolvimento do país, em virtude delas frequentemente possuírem uma relação adequada, rica e fortemente articulada com a região de produção agrícola circundante. Nestas cidades médias brasileiras, encontram-se os mais altos níveis de qualidade de vida, formação de riquezas e velocidade de desenvolvimento cultural. Nelas também estão presentes os grandes desafios de crescimento físico, seja na expansão territorial, na verticalização, ou na motorização do transporte individual.

O Brasil tem um bom número de cidades grandes, com população acima de 500.000 habitantes, sendo que diversas já passaram de um milhão. São cidades com desafios próprios, aos quais se acrescentam os desafios representados pelo fato delas constituírem pólos de regiões, devendo-se, portanto, perceber também nelas a presença dos múltiplos desafios da articulação regional. Em muitas dessas cidades, são conhecidos os desafios representados pelo crescimento territorial, pelo limbo de sua periferia, por vezes ocupado por famílias que labutam periodicamente na zona rural e na zona urbana, despossuídos que, embora habitando o território urbano, não conquistaram ainda a condição de cidadãos urbanos. Nessas cidades, são grandes os problemas de abastecimento de água, coleta e disposição de resíduos sólidos, rede e tratamento de esgoto, pavimentação e poluição, transporte coletivo e regulação do solo, mormente quando sua taxa de crescimento é elevada. Mas também são graves as questões sociais: o desemprego, as carências em saúde e educação, a falta de moradias adequadas, as injustiças de todo tipo. Sua função de polarização regional acarreta desafios próprios a serem individualizados, e as circunstâncias especiais – atratividade turística, florestas e demais riquezas naturais circundantes, ou pólos industriais de porte grande – constituirão um rol específico de desafios, mas também de oportunidades, a ser contemplado pelo planejamento local, por políticas e estratégias de desenvolvimento.

Finalmente, as metrópoles deverão constituir uma categoria à parte, pois sua função no desenvolvimento e na política nacional adquire, nos dias de hoje, importância substantiva. Na urbanização que ocorre no mundo, nessa fase de transição da história em que tantas rupturas e mudanças ocorrem, as metrópoles tendem a criar uma rede mundial de diálogo; e, para as estratégias de desenvolvimento de cada país, a eventualidade de possuir uma (ou mais) metrópole capaz de catalizar o diálogo global constitui um fator positivo da maior importância. O Brasil possui por ora duas metrópoles com essa relevância, o Rio de Janeiro e São Paulo. Tal circunstância, embora repleta de desafios, deve ser encarada como uma enorme oportunidade para as estratégias que conduzam ao desenvolvimento nacional.

Por oportuno, permito-me assinalar a existência de uma macro-metrópole paulista, composta pelas regiões metropolitanas de Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba (até Taubaté), Santos e São Paulo, polarizada por esta última, e caracterizada por uma intensa articulação da vida cotidiana no mesmo grande espaço urbano *polinucleado*. Esta configuração urbana é nova no Brasil e merece a elaboração de políticas, planos e estratégias apropriadas. Além, naturalmente, de investimentos nacionais adequados à importância da macrometrópole para o desenvolvimento do país.

Convém salientar que o atual diálogo interurbano e global não se realiza através da mera existência das megacidades (com mais de 10 milhões de habitantes), que são cada vez mais constatadas no hemisfério sul, pobre e subdesenvolvido. Tampouco ocorre exclusivamente pela rede das autodenominadas cidades globais, quase todas localizadas no hemisfério norte, em países desenvolvidos e já pós-industriais, onde se concentram o poder político global, o poder financeiro e o poder das decisões empresariais. Creio que o diálogo interurbano aconteça em níveis diversos, paralelos e simultâneos, através do que chamaria de arquipélago urbano. O arquipélago é constituído por *ilhas* de consumidores modernos, falando a mesma língua (cada vez mais o inglês), com hábitos culturais e grau de informação crescentemente semelhantes, vivendo no ritmo rápido, provocado pelos fluxos informativos eletrônicos, com renda suficiente para participar de um consumo moderno de produtos. O arquipélago, contudo, se completa com o oceano que circunda cada ilha, onde procuram ficar à tona as populações excluídas desse consumo moderno. Esse dualismo social tem expressão diversa, segundo o grau de desenvolvimento de cada país: a ilha será menor em Bombaim do que em Paris, o oceano será maior em São Paulo do que em Londres. Mas o desafio desse

dualismo é comum a todo o arquipélago urbano e as águas tornam-se crescentemente revoltas, na medida em que os problemas cruciais não são politicamente resolvidos.

Quais as possibilidades das cidades, do sistema urbano brasileiro, nos dias de hoje? Embora se deva reconhecer que: a) as riquezas da biodiversidade e de uma economia da floresta; b) a agricultura familiar; e c) os serviços relacionados com o *agribusiness* representem importantes setores para o desenvolvimento nacional, as cidades concentram as maiores potencialidades para um salto qualitativo do desenvolvimento. É nelas que se concentram riqueza e pobreza, configurando física e socialmente o atual estágio de modernidade e atraso da sociedade brasileira. Mas também é nelas que se concentram o dinamismo social, a invenção e a criatividade, o florescimento das estratégias de sobrevivência e crescimento individual, as forças e organizações políticas primordiais (excetuado o importante MST), as tensões que podem gerar transformações, os padrões de civilização desejados, os núcleos de intersecção da rede de comunicação global (material e imaterial).

Ignorar as cidades como protagonistas do desenvolvimento e, com isso, abdicar da elaboração de qualquer política urbana nacional parece-me constituir uma falha grave a ser remediada pelo futuro governo nacional.

O papel de uma organização com a experiência e potencialidade do BNDES é fundamental para a elaboração e a sustentação de qualquer política de desenvolvimento e, neste enquadramento, é preciso que sejam fornecidos subsídios e apoio à elaboração e à condução de uma imprescindível política nacional voltada para a rede de cidades brasileiras.